

L'ONPES. Connaissance des phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale en France (1998-2008)

Jean-Claude Barbier et Fabrice Colomb
(Centre d'économie de la Sorbonne - Paris-I)

Le présent article¹ a pour but d'analyser l'«apport» des travaux et des rapports de l'ONPES à la connaissance en matière de pauvreté et d'exclusion sociale. Depuis 1998, l'Observatoire a publié cinq rapports et travaux. On considérera que les travaux de l'ONPES expriment une démarche de recherche sous la responsabilité des auteurs des articles, alors que les rapports sont moins une synthèse des travaux que la «parole officielle» du conseil de l'Observatoire.

La méthode d'analyse a consisté en la sélection de cinq axes. La grille de lecture prend également en compte le statut de l'auteur des articles parus dans les travaux. On a retenu un classement en fonction de l'institution d'appartenance de l'auteur. En ce sens, les travaux publiés par des auteurs appartenant à la DREES, l'INSEE, la CNAF ou la DARES sont classés comme «administration»; les approches scientifiques apparaissent sous la rubrique «chercheurs»; enfin, les travaux rangés sous la rubrique «autres» émanent de consultants ou, dans deux cas, de membres d'associations.

1. Cet article reprend la première partie du rapport remis par les auteurs à l'ONPES, disponible à l'adresse suivante : <http://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/rapportfinal0908-3.pdf>

Sources des contributions

Les travaux sont majoritairement produits par des membres de l'administration (statistique et d'évaluation pour l'essentiel). Dans les cinq volumes de travaux, les auteurs appartenant à la DREES, la DARES ou l'INSEE sont en moyenne deux à trois fois plus nombreux que les chercheurs et les autres contributeurs. Concernant les chercheurs, l'approche dominante est celle de l'économie. Les sociologues, les géographes ou les démographes sont les auteurs qui sont ensuite le plus souvent sollicités. Sollicitations qui sont aussi fonction des axes privilégiés par l'Observatoire : on pense particulièrement au lien entre le nombre de géographes et l'importance prise dans les préoccupations de l'ONPES pour les questions de « territorialisation ». Les auteurs « associatifs » restent marginaux dans le *corpus* : sauf erreur, ils n'apparaissent qu'une fois dans les travaux.

Un entretien avec un membre d'une association souligne le fait qu'il y a *asymétrie* entre les membres de l'Observatoire, de ce point de vue : il lui semble entrer en effet dans la mission normale des membres de l'administration présents à l'Observatoire de produire des travaux ; quant aux chercheurs, leurs apports font l'objet de commandes qui entrent dans leur programme de travail. Tout autre est la situation d'une personne qualifiée dont l'activité principale n'est pas la production d'étude. Les thématiques ne font pas l'objet d'une division du travail entre des membres de l'administration ou des chercheurs. Les questions de logement, de santé, de territoire ou de formation sont abordées indifféremment. Seul le premier cahier des travaux, traditionnellement consacré à l'actualisation des données concernant la pauvreté et la conjoncture, est presque exclusivement rédigé par des membres de la DREES, la DARES et l'INSEE.

Les concepts

Lorsque les concepts de pauvreté ou d'exclusion sont utilisés, rares sont les fois où les auteurs ne les définissent pas, au risque parfois de définitions parfois discordantes. L'ONPES s'efforce de mettre en évidence la polysémie interne des notions propres au champ de la pauvreté et de l'exclusion. Au-delà de la pauvreté monétaire, administrative ou de conditions de vie, le *corpus* s'efforce de donner leur place aux définitions données par les personnes pauvres elles-mêmes. C'est ainsi qu'est prise en compte la dimension subjective de la pauvreté dès le premier rapport où il semble que spontanément la pauvreté signifie « être privé de l'essentiel ». Tout en étant présent dans l'ensemble du *corpus*, le concept de précarité n'est pas, à notre connaissance, défini avec précision : son sens est supposé compris spontanément par le lecteur, ce qui ne doit pas surprendre compte tenu de l'usage français de la notion, qui a tendu à devenir tellement polysémique qu'on ne sait plus ce qu'il recouvre. De son côté, la question de l'exclusion a été abordée par son versant exclusion des droits sociaux, dont la collaboration avec l'Observatoire du non-recours dans le rapport 2008 est la dernière illustration.

Dans les travaux et dans les rapports, la place est faite aux approches complémentaires et parfois différentes de phénomènes. Ainsi en est-il dans la cinquième production à propos des travailleurs pauvres. En effet, dans le troisième cahier de la partie intitulé «Une figure particulière de la pauvreté : les travailleurs pauvres», des approches différentes de la manière d'appréhender le phénomène sont mentionnées. Si la question des travailleurs pauvres est plusieurs fois traitée dans l'ensemble du *corpus*, l'approche privilégiée est celle qui mesure le phénomène à partir du ménage. Dans le rapport 2008, la question est abordée à partir des individus au travers de la notion de «travailleur économiquement pauvre». Tout en reconnaissant dans le rapport la prudence avec laquelle il fallait prendre cette notion individuelle, l'ONPES note la complémentarité possible entre les deux approches. Au total, tout en faisant œuvre de pédagogie, l'ONPES contribue à mettre en évidence les difficultés d'accord sur des représentations de la réalité et la pluralité des notions. Cette attitude apparaît cohérente avec la batterie des onze indicateurs adoptés en 2005.

La mesure

Cet axe apparaît comme un élément majeur de l'activité de l'Observatoire. Pour ce faire, il dispose des données quantitatives produites par les administrations statistiques, ce qui est facilité par sa situation auprès d'une administration centrale chargée de la statistique. Les personnes interrogées sont conscientes que les rapports font à ce propos un point régulier et consistant, qui peut être consulté, en cas de besoin, même si – c'est la majorité des cas – elles ne lisent pas le rapport avec précision. La mesure est en soi un enjeu technique qui se répercute sur la manière de comprendre les phénomènes de pauvreté et d'exclusion. Elle n'est donc jamais neutre. L'entrée de la mesure statistique, nous disent presque unanimement nos interlocuteurs, «formate» la production. Pour autant, l'Observatoire se fait l'écho de différentes manières d'appréhender ces réalités. Plusieurs articles et textes du *corpus* font ainsi référence à des techniques et des conventions de mesure qui ne sont pas adoptées par l'Observatoire. Il a quant à lui fait le choix de privilégier la mesure de la pauvreté monétaire relative en écartant la mesure de pauvreté absolue. L'ONPES prend également position de manière claire en faveur d'indicateurs mettant en évidence le caractère multidimensionnel de la pauvreté et de l'exclusion. Les onze indicateurs centraux en sont l'application directe et s'inscrivent ainsi en faux contre les «*indicateurs synthétiques s'avérant réducteurs face au phénomène complexe que constitue la pauvreté*». Sans doute de manière plus explicite que sur d'autres aspects, l'Observatoire exprime une position privilégiée quant aux questions concernant la mesure. Une nouvelle illustration se situe dans le rapport 2008 à propos du taux de pauvreté ancré dans le temps. Dans son troisième rapport, l'Observatoire montrait son intérêt pour cet indicateur qui permet un «entre-deux» entre pauvreté relative et absolue : les auteurs parlaient ainsi d'indicateur de pauvreté «semi-relatif». Dans le rapport publié en 2008, en rappelant que l'objectif du gouvernement de réduire la pauvreté d'un tiers en cinq ans sera apprécié au regard cet indicateur, l'Observatoire note le «*caractère absolu*» de

celui-ci. L'ONPES évoque, avec l'appui d'un graphique, la baisse «mécanique» du taux, qui rend malaisée l'évaluation de l'impact des politiques menées contre la pauvreté depuis 2007.

Taux ancré dans le temps: point de vue comparatif

L'ONPES semble chercher à la fois à prendre en compte les inégalités et à produire des «chiffres qui fassent sens». Tout d'abord, la mesure des inégalités s'insère progressivement dans l'appréhension par l'Observatoire des phénomènes de pauvreté. En effet, si, dès les premiers travaux, il est rappelé que «*les indicateurs de pauvreté relative sont en réalité des indicateurs d'inégalité*», de manière croissante la mesure des inégalités semble un élément de compréhension de la réalité pour l'Observatoire. La mise en place des indicateurs centraux témoigne de ce mouvement. L'ONPES inaugure en 2005 le suivi de onze indicateurs qui intègrent une mesure des inégalités. La lecture du dernier rapport de l'Observatoire confirme cet intérêt pour les questions d'inégalités. En effet, pour la première fois, le rapport consacre une large place à la fois à la dynamique d'émergence des thèmes des inégalités et de la pauvreté mais aussi à l'évolution récente d'écart de revenus. Dans ces quelques pages consacrées aux inégalités, on peut noter deux éléments. D'une part, il prend de la distance vis-à-vis de la distinction entre une étude des inégalités qui serait par essence descriptive alors que celle de la pauvreté serait nécessairement engagée. Par là, il rappelle que l'analyse des inégalités est sous-tendue par des débats sur la justice sociale et l'équité. D'autre part, le rapport insiste sur la complémentarité des approches et ainsi évoque leur articulation potentielle.

En second lieu, et cela est à restituer dans une tendance générale qui sera soulignée plus tard, l'Observatoire s'inscrit dans une démarche qui favorise la présentation de statistiques qui ne soient pas déconnectées du vécu des personnes. D'où l'ambition pour lui d'encourager la production de «chiffres qui fassent sens». Ce souci n'est pas évident à satisfaire, quand on considère les explications comparatives entre la pauvreté relative et la pauvreté absolue, ou semi-relative.

L'intention de *rendre plus lisible* les données relatives à la pauvreté dans la mise en place des onze indicateurs centraux est également manifeste. L'Observatoire a, en effet, cherché avec ces indicateurs à rendre la perception de la réalité de manière simple, sans ambiguïté et complète. À cette fin, un des enjeux a été de rendre accessible la compréhension des données par l'opinion et donc de réduire «*le décalage*» entre les indicateurs habituellement utilisés et «la perception de l'opinion sur la pauvreté» [R, 2006²]. Il y a, dans «la mesure» comme dans les autres axes étudiés ici, un souci de l'Observatoire de se rapprocher des représentations de «sens commun», d'être lisible et de procéder à de la vulgarisation.

Toutefois, de l'intention à la réalisation, le pas est important, s'il faut en croire les entretiens (non représentatifs, rappelons-le) avec les utilisateurs des productions de

2. Pour citer les rapports et travaux antérieurs, nous avons adopté le code suivant : [R, 2006], fait référence au rapport de l'ONPES 2006 et [T, 2008] fait référence aux Travaux de l'ONPES 2008.

l'ONPES rencontrés. On observe ici un décalage entre les « souhaits » de recherche, tels qu'exprimés le plus souvent dans les rapports et la traduction effective de ces souhaits dans les articles des travaux. Cette préoccupation rencontre l'idée qu'il est souhaitable de prendre en considération la participation des personnes pauvres dans l'élaboration des indicateurs.

La recherche d'une contribution spécifique sur trois thèmes

Sans pouvoir évidemment être exhaustif, l'analyse conduit à identifier onze thèmes qui représentent les sujets abordés dans les travaux. Les thèmes qui sont les plus abordés sont géographie de la pauvreté, emploi/pauvreté, évolution de la pauvreté, opinion et logement/pauvreté (plus de 10 occurrences). Viennent ensuite, santé/pauvreté, accès aux droits (entre et 5 et 10). Le rôle des associations, la scolarité et la consommation sont les thèmes qui apparaissent plus faiblement (moins de 5). Les articles consacrés à l'étude d'un type de public sont réguliers, on trouve plus de 15 occurrences. Les sans-domicile fixe, les étrangers et les jeunes sont les plus abordés.

Onze thèmes principaux et trois privilégiés

Les onze thèmes sont : emploi/pauvreté ; opinion ; rôle des associations dans la connaissance ; accès aux droits (modalité relationnelle usagers/administration, non-recours) ; public (jeunes, étrangers, SDF, familles monoparentales, retraités) ; évolution de la pauvreté (monétaire, administrative, conditions de vie) ; géographie de la pauvreté (dynamique territoriale, rural/urbain, études locales) ; santé/pauvreté ; logement/pauvreté ; scolarité-formation/pauvreté ; consommation/pauvreté. Une contribution peut aborder plusieurs thèmes. Il n'y aurait pas de valeur ajoutée dans une revue systématique et exhaustive : on a choisi de privilégier trois dimensions dont le traitement par l'Observatoire paraît original, à la lumière des entretiens comme à la lecture du *corpus* (y compris en prenant en considération la tension rapports-travaux). C'est l'arbitraire d'un regard extérieur que de renvoyer aux membres de l'Observatoire cette image forcément marquée par la subjectivité des auteurs du présent rapport. La fréquentation du *corpus* laisse en effet l'impression que trois dimensions sont privilégiées par l'Observatoire dans ses préoccupations : la dimension localisée de la pauvreté, le « vécu » des personnes pauvres, les liens entre emploi et pauvreté. Malgré les limites méthodologiques du présent travail, on avance ici l'hypothèse que la production de l'Observatoire présente une originalité assez constante et une préoccupation parfois croissante sur ces trois points.

Contexte local et territorialisé de la pauvreté

La première de ces dimensions est celle de la prise en compte du contexte local d'observation de la pauvreté. Cette dimension s'exprime avant tout comme un souhait de la part de l'ONPES, notamment dans le premier rapport : elle trouve sa réalisation dans les travaux suivants. Comme cela a été soulevé régulièrement lors des entretiens, un des enjeux pour l'ONPES est l'articulation de sa production avec les acteurs locaux. Ainsi, les observatoires régionaux ou les associations locales pro-

ductrices de connaissances sont une préoccupation dans la collecte des informations en matière de pauvreté. À la fois en commandant des études sur la production de connaissance sur des situations locales de pauvreté ou en encourageant la coopération avec les instances locales, l'ONPES montre son souci de ne pas se déconnecter des contextes communaux, départementaux ou régionaux.

C'est au travers des articles portant sur la géographie de la pauvreté et sur le rôle des associations dans la connaissance que ce souci ressort.

Les travaux 2002 marquent le point de départ de cet intérêt pour une approche «territorialisée». Au travers de quatre articles, les auteurs ont mis en évidence la complexité des déterminants de localisation et de mobilité des personnes pauvres. Ainsi, les articles tentent de faire ressortir «les effets de structure» expliquant la répartition de la population sur le territoire mais aussi les dynamiques géographiques de cette population. L'intérêt pour des études localisées s'est poursuivi dans les livraisons suivantes mais sous une forme différente. En effet, les travaux 2006 ou 2008 ont consacré des articles à la représentation locale de la pauvreté [T, 2006] ou aux aides facultatives ou extralégales développées au niveau communal ou départemental [T, 2008]. L'article de 2006 montre que l'ONPES prend au sérieux les études locales – dans ce cas des monographies –, à la fois en intégrant dans l'article un retour sur la manière dont il a pris en compte la diversité des représentations et des situations de la pauvreté, mais aussi en reprenant de larges conclusions dudit article dans son rapport. De plus, l'article commandé à différents centres de recherche a été écrit en collaboration avec la secrétaire générale de l'Observatoire et avec un membre de son conseil. La dimension «nouveau contexte» s'inscrit dans l'ambition de multiplier les points de vue sur la pauvreté afin de mettre en évidence la complexité du phénomène. En ce sens, les études locales tentent de «regarder la pauvreté par le bas» [T, 2006, p. 547] en auscultant le fonctionnement et les représentations des «scènes locales» s'apparentant à des forums. La démarche sociologique s'accompagne d'un intérêt pour la mémoire locale des systèmes locaux de pauvreté. On trouve dans le rapport un accent mis sur l'encouragement pour l'observation locale en le qualifiant d'«*incontournable pour comprendre la formation des situations de pauvreté*».

Toutefois, l'ONPES se garde de se donner une place particulière dans l'organisation de ces différents observatoires. Les entretiens ont souvent évoqué le rôle que l'ONPES pourrait jouer compte tenu de sa place centrale. Il n'en ressort pourtant pas une vision claire: on repère, ce qui est logique, des craintes devant une éventuelle visée coordinatrice, de même que, symétriquement, la préoccupation est présente quant à la nature différenciée des productions de nombreux observatoires. En effet, certains acteurs non administratifs insistent sur l'importance d'un effort de «synthèse» ou de «collecte» dans lequel le niveau national pourrait jouer un rôle. Ces mêmes acteurs soulignent l'enjeu de l'observation locale comme un regard décalé par rapport à un point de vue trop globalisant. D'autres acteurs, tout en semblant souhaiter une réflexion sur le type de *coordination cognitive* local/national, sont sceptiques quant à la capacité de l'ONPES de trouver une place au sein de cette coordination. Ils tiennent visiblement à ce qu'ils considèrent comme la spécifi-

cité de leur point de vue et de leurs méthodes. L'ONPES, tout en regrettant le manque de cohérence, le morcellement et le peu de plus-value des données recueillies, ne s'est pas positionné, à notre connaissance, dans l'organisation de l'articulation national/local. L'initiative la plus significative en la matière a été d'organiser des échanges entre des observatoires locaux lors d'une journée au printemps 2001 [R, 2002]. La réponse à cette question relève d'une autre approche, qui, comme elle ne saurait être seulement « cognitive », est hors du champ du présent rapport.

Vécu, citoyenneté, participation

La deuxième dimension est celle du « vécu des personnes pauvres » dans l'analyse de la pauvreté. Progressivement, les travaux de l'ONPES, mais aussi les rapports, ont multiplié les appels à la prise en compte de l'expérience et de la connaissance des personnes pauvres elles-mêmes dans la compréhension des phénomènes de pauvreté et d'exclusion. À la différence de la dimension locale, la prise en considération du « vécu des personnes » dans les travaux, sans rester exclusivement rhétorique, apparaît comme un enjeu difficile à prendre en compte dans les productions des travaux. Cette préoccupation, omniprésente dans les rapports, ne trouve qu'une application concrète limitée en matière d'outils de connaissance de la pauvreté ou en termes d'objets de recherche. Néanmoins, elle a été de nombreuses fois mentionnée spontanément lors des entretiens, notamment par des membres d'associations, comme un élément central de la réflexion de l'ONPES. De plus, la prise en compte du vécu des personnes pauvres dans l'élaboration des instruments de connaissance est devenue ces dernières années un enjeu social et politique important. Autant d'éléments qui poussent à ne pas négliger l'analyse de la position de l'ONPES sur cette question tout en gardant à l'esprit que sa présence dans le *corpus* de l'ONPES a davantage un statut de souhait de recherche que d'application effective dans les travaux. Nous verrons que la question du vécu des personnes pauvres est présente dans les travaux le plus souvent *via* une interrogation sur la manière dont ce vécu peut être pris en considération. Les associations sont dans ce cadre un terrain privilégié par l'Observatoire. De son côté, l'Observatoire insiste beaucoup sur les questions de méthode dans l'approche du vécu. On insistera sur un angle particulier de prise en compte du vécu, celui de la *participation à la production de la connaissance de la pauvreté*. Cet enjeu de la participation, voire de la « coproduction » de la connaissance, a été relevé par la plupart des acteurs interviewés comme un des points importants pour l'avenir. Si le *principe* est consensuel, les avis sont cependant très partagés sur les méthodes, au point que plusieurs interlocuteurs soulignent la nécessité pour l'Observatoire d'investir *dans la construction de méthodologies*, qu'ils estiment aujourd'hui insuffisantes.

Les thèmes disponibles pour analyser cette tendance du *corpus* de l'ONPES sont variés : rôle des associations dans la connaissance, géographie de la pauvreté, accès aux droits, etc. Le moins qu'on puisse dire c'est que la clarté sur ce point n'a pas été encore complètement faite par les rapports et les travaux. Le présent rap-

port arrive à la conclusion provisoire que, pour aider à clarifier une question que l'administration, et en particulier l'administration statistique, ne sait pas trop comment traiter, un effort est indispensable pour aboutir à une catégorisation de types de connaissance³. Dans le *corpus*, on trouve de nombreuses entrées dans ces sujets. D'un côté, il s'agit, pour certaines contributions, de comprendre ce que les individus entendent par «pauvreté» ou «exclusion», d'analyser la relation entre les droits fondamentaux et leur accès par les pauvres, ou de saisir les déterminants individuels des phénomènes de pauvreté; ces dimensions ont connu un traitement croissant.

Encadré

Participation, vécu, citoyenneté

La question n'est pas exempte de confusion. On ne saurait prétendre ici en faire le tour, mais trois dimensions semblent devoir être séparées analytiquement :

- le vécu des situations de pauvreté par les personnes (la souffrance, par exemple, est évoquée à plusieurs reprises dans les entretiens) ; comment connaître ce vécu, par quelles méthodes, comment le mobiliser et pour quels buts ?
- la participation à la vie politique, à la vie en société en général des personnes pauvres, en tant que citoyens/nes ;
- la consultation des personnes pauvres ou leur association à des décisions ou des évaluations concernant :
 - les services sociaux dont elles sont les bénéficiaires,
 - les associations dont elles sont les membres ou qui les reçoivent et les aident ;
- il faut également, en toute logique, distinguer participation, vécu et citoyenneté (mettant en jeu les personnes, directement) de la « participation des associations à la construction de la connaissance », même dans le cas où des associations sont volontiers les porte-parole des personnes.

Elles ne sauraient être confondues avec les *représentations qui guident la construction des politiques*. Une leçon des entretiens est en effet la suivante : si l'on force un peu le trait, certains acteurs (administratifs, chercheurs, membres d'associations) sont uniquement intéressés par des dimensions « instrumentales », c'est-à-dire comment mieux connaître les bénéficiaires potentiels pour adapter les politiques ; de l'autre côté, d'autres acteurs (chercheurs, membres d'associations) sont préoccupés de découvrir des dimensions complexes du vécu des personnes (vécu individuel, vécu familial et collectif, vécu et positions politiques, etc.) que la société conventionnellement classe comme pauvres et, partant, comme destinataires des actions publiques. Quelle posture doit, dans cette opposition polaire, tenir l'Observatoire ? Quelles disciplines sont à même de répondre à ces diverses questions ? La volonté de s'intéresser à des aspects « microsociologiques » se traduit par

3. On propose en partie III du rapport complet une grille de lecture à ce sujet.

des méthodologies d'enquêtes qualitatives dans le *corpus* analysé. En effet, il s'agit de manière récurrente et croissante dans les travaux d'analyser *le sentiment*, *l'opinion* ou *le rapport* que les personnes pauvres et exclues entretiennent avec leurs difficultés sociales [T, 2000 ; T, 2002 (Les « sans-domicile fixe » comme acteurs) ; T, 2002 (Les rapports particuliers des personnes précaires aux systèmes de soins) ; T, 2002 (Ressenti des personnes quant à l'accès à leurs droits) ; T, 2004 (Opinion quant aux conditions de logement) ; R, 2004 ; T, 2004 (Importance de l'estime de soi, vécu des inégalités) ; T, 2006].

Il y a ainsi une ambition de prendre en compte ce qui est « ressenti » par les individus (santé, conditions de logement, qualité de l'accès aux droits) afin de mettre en évidence des significations « sociales » derrière les situations individuelles. Cet enjeu de saisir le « vécu » se retrouve dans l'ambition croissante en faveur de la participation des personnes pauvres à *l'élaboration des outils* de connaissance. Le thème de la participation jalonne l'ensemble des travaux et rapports. La journée de rencontre entre des acteurs locaux organisée par l'Observatoire en 2001 est un des exemples de cette prise en compte des acteurs militants pour une attention particulière à la parole des personnes pauvres et exclues. Ainsi, dans son rapport 2002, l'Observatoire s'interroge-t-il sur son rôle dans la participation : « *Est-ce par exemple à l'Observatoire d'avancer sur le terrain de la participation des personnes ?* » [R, 2002, p. 93]. La question qui se pose d'une certaine manière pour l'ONPES tient dans les modalités de la valorisation d'une « parole des pauvres » au sein de sa démarche, au regard du rôle joué par les associations dans cette dynamique de « coproduction » de connaissances.

L'enjeu de la connaissance et de sa catégorisation se télescope avec l'ambition de la participation : le compte rendu de la journée 2001 notait ainsi une ambition de réconcilier « connaissance scientifique et connaissance sensible ». On peut dire un mot sur cette question en centrant l'analyse sur la manière dont l'ONPES a intégré cette question dans son *corpus*.

Il apparaît que le traitement du vécu, ou plus précisément de la prise en compte de ce vécu dans les connaissances rassemblées par l'Observatoire, passe principalement, dans le *corpus*, par des études d'expériences associatives. Les derniers volumes de travaux illustrent cette tendance. Ainsi, les travaux 2006 ont consacré un article à la description et à l'analyse de la démarche « connaître avec pour agir ensemble » de la Mission régionale d'information sur l'exclusion en Rhône-Alpes (MRIE). En revenant sur les méthodes de recueil de la parole et du vécu des personnes pauvres, l'article met en évidence l'intérêt de cette démarche mais aussi ses limites. Les travailleurs sociaux et les personnes concernées mentionnent les apports d'une telle démarche : reconnaissance de la parole, « piqûre de rappel », etc. L'article mentionne dans le même temps les problèmes pratiques et méthodologiques de l'initiative de la MRIE.

On pense entre autres aux difficultés de représentativité des échantillons, de la légitimité de ce que les auteurs désignent comme « *savoir profane* » [T, 2006] et de la « démocratie représentative ». L'étude coécrite par un membre de la MRIE et par un chercheur indépendant soulève ainsi les mêmes difficultés relevées par les articles antérieurs publiés par l'ONPES. Ces études, regroupées sous le thème « Rôle

des associations dans la connaissance», notent des difficultés méthodologiques. Ainsi en est-il des statistiques associatives faisant l'objet d'un éclairage particulier pratiquement à chaque parution. Pascal Noblet notait ainsi l'enjeu du «chiffre» pour les associations comme moyen d'autolégitimation de l'activité [T, 2000]. Le même auteur soulignait également la confusion entre étude de trajectoire du public et statistique mesurant l'activité de la structure.

En termes de «participation», l'ONPES a publié une étude produite par l'un de ses membres faisant le point sur les statistiques associatives en se souciant particulièrement des méthodes nouvelles et «des démarches plutôt novatrices de production d'information associant divers acteurs, dont les personnes en difficulté elles-mêmes» [T, 2008]. L'auteur revient ainsi sur les initiatives de la MRIE et des Petits Frères des pauvres afin de favoriser la «coproduction» de la connaissance. Le rapport 2008 se saisit de cette question de manière explicite en s'inscrivant dans une démarche européenne. On parle ainsi dans ce rapport de «mise en récit», d'«*approche compréhensive*» ou de «*coproduction de savoirs*» [R, 2008]. Comme dans les travaux des années antérieures à propos des statistiques associatives ou des initiatives participatives, le rapport reprend à son compte des réserves méthodologiques. Validité méthodologique qui, selon l'ONPES, est requise pour une «*validation scientifique*» [R, 2008]. De l'attention aux statistiques associatives à l'intérêt pour la parole des personnes pauvres, les travaux et les rapports de l'ONPES ont donc montré, avec des réalisations variées, qu'à la fois le «vécu» des personnes mais aussi le déplacement du point de vue vers le terrain devaient être pris en compte.

Pauvreté et emploi

Au-delà des dimensions locales ou de «vécu des personnes» pauvres qui cherchent d'une manière ou d'une autre à se rapprocher des situations de pauvreté et d'exclusion sociale, une thématique particulière articule les enjeux de pauvreté et d'emploi. Elle ressort comme une préoccupation constante de l'Observatoire. Plus précisément, on choisit ici de s'intéresser à la manière dont le *corpus* analyse et se positionne par rapport aux débats plus ou moins explicites au sein des communautés scientifiques et politiques concernant les «trappes à inactivité». En effet, cette question suscite de la part de l'Observatoire une position que l'on peut qualifier de relativement tranchée.

Il faut avant tout resituer le débat, tout du moins dans la communauté scientifique, en quelques lignes. Il semble, et c'est ce que confirment nos entretiens, que la question des «trappes à inactivité», et plus largement la thématique des incitations financières et du «travail payant» (*making work pay*), s'inscrivent dans un contexte plus large questionnant au tournant des années 2000 les principes des politiques sociales. Ce contexte est marqué, semble-t-il, par la controverse ayant suivi la publication d'un l'article de Guy Laroque et Bernard Salanié en 2000. Dans cet article, les deux économistes de l'INSEE, en se fondant sur les hypothèses de comportement rationnel, expliquant les choix individuels par l'arbitrage entre travail et loisir en fonction du salaire de réserve, écrivaient que «*les chômeurs se classent*

pour 23% dans le non-emploi classique, pour 32% dans l'autre non-emploi et pour 46% dans le non-emploi volontaire» (p. 61). Les résultats de cette recherche ont donné lieu à de nombreux débats dont les revues scientifiques se sont fait l'écho aussi bien en économie qu'en sociologie. Ces débats se sont centrés entre autres sur les « motifs » de comportements « aberrants » de la part de bénéficiaires acceptant des emplois pour des salaires qui n'auraient pas dû les conduire à choisir lesdits emplois. En ce sens, se pose la question de l'effectivité des incitations financières visant à encourager les chômeurs à prendre un emploi. Ces critiques visent ainsi à remettre en cause le mécanisme des « trappes à inactivité » dont la solution serait la dégressivité des aides ou bien la combinaison entre salaire et prestations sociales sans perte nette de revenu. L'ONPES se positionne en cherchant à mettre en doute de manière de plus en plus explicite le rôle de « trappes à inactivité » en elles-mêmes et à souligner la multiplicité des motifs de reprises ou de refus d'emploi.

La question des « trappes », et plus généralement de la responsabilité des chômeurs et des pauvres dans leur situation, est abordée dans les deux premiers rapports de manière indirecte via les enquêtes sur les représentations de l'opinion concernant les causes de la pauvreté. Le « refus de travailler » est mentionné dans l'analyse de l'opinion par l'Observatoire, qui précise que cette explication n'est pas majoritaire dans l'opinion française : les éléments de cette opinion sont à la fois conjoncturels et s'organisent autour de représentations dont les origines sont stables et très anciennes, indépendamment des évolutions réelles. En conclusion du rapport 2002, un paragraphe souligne que le travail n'est pas le seul moyen d'insertion et que pour les personnes les plus désocialisées, des solutions différentes sont à envisager [R, 2002].

C'est sans doute avec le rapport 2004 que la position de l'ONPES s'exprime de façon la plus claire : *« Le retour à l'emploi n'est pas motivé par les seules incitations financières. [...] Les enquêtes réalisées auprès des bénéficiaires de minima sociaux tendent à relativiser les approches purement monétaires. Elles confirment que les incitations financières au travail ne constituent qu'un déterminant parmi d'autres des comportements vis-à-vis de l'emploi, eu égard aux éléments de statut et aux perspectives à long terme que celui-ci peut offrir. Enfin, il faut bien sûr rappeler que le retour à l'emploi des titulaires de minima sociaux dépend pour une large part des conditions du marché du travail et des emplois qui leur sont offerts sur ce marché »* [R, 2004]. La conclusion du rapport suggère ainsi que *« la question de la reprise de l'emploi ne peut être envisagée indépendamment d'actions d'insertion globale : accompagnement social ou médical, formation... »*.

De leur côté, les travaux adoptent une position le plus souvent sceptique à l'égard du phénomène de « trappe ». Un exemple parmi d'autres illustre notre propos. Trois économistes abordent la question en interrogeant les principes sur lesquels repose le revenu de solidarité active : *« Le récent rapport Hirsch (2005) sur "la famille, la vulnérabilité et la pauvreté" relance l'idée de renforcer les incitations au retour à l'emploi en proposant la création d'un "revenu de solidarité active" (RSA) intégrant différentes prestations sociales. Toutefois, ces analyses qui se focalisent*

sur les “trappes” à pauvreté se concentrent sur les déterminants monétaires des décisions d’emploi, oubliant les autres déterminants tels que le désir de travailler pour avoir un statut social, ou les difficultés à concilier travail et vie. Pourtant, des travaux récents montrent que les allocataires du RMI qui ne sont pas inscrits à l’ANPE invoquent très souvent des problèmes de santé ou des contraintes familiales pour expliquer qu’ils ne recherchent pas d’emploi» [T, 2006].

Précisant que «le risque des “trappes” financières décourageant le retour à l’emploi est désormais circonscrit» [p. 11] et que «ces orientations [celles des incitations financières] ne sont pas contestables dans leur principe» [p. 86], le rapport 2006 note que «les éléments empiriques issus notamment des enquêtes sur le devenir des bénéficiaires du RMI ou sur l’insertion sociale des bénéficiaires de minima sociaux infirment assez largement l’hypothèse de l’existence effective de trappes à inactivité. Ces enquêtes font en effet apparaître un visage des allocataires de minima sociaux bien différent de l’image parfois donnée de personnes “installées” dans l’assistance, qui ne chercheraient pas à travailler en raison du faible gain au retour à l’emploi» [p. 87]. L’Observatoire mentionne les obstacles non financiers au retour à l’emploi tels que l’âge, la faiblesse des qualifications, la santé, etc.

Publié dans un contexte dans lequel les incitations financières sont explicitement un moyen privilégié de lutte contre la pauvreté, le rapport 2008 marque donc son scepticisme. Si la logique du RSA est rappelée en mentionnant qu’il s’appuie sur les «trappes» à inactivité, elle est indirectement contestée quelques pages avant où il est souligné que «la reprise d’emploi n’apparaît pas principalement freinée par les phénomènes de trappes à inactivité» [R, 2008].

La relation de l’observation avec les politiques publiques : décaler le regard, une entrée différente de l’approche économique habituelle

La question des politiques publiques est un enjeu présent en permanence à la fois dans les travaux et dans les rapports depuis dix ans. Les politiques de lutte contre la pauvreté ou l’exclusion sont, à chaque publication, plus ou moins explicitement abordées. Toutefois, le traitement des politiques publiques par l’Observatoire a évolué entre la première et la dernière publication.

Un premier type de traitement des politiques publiques est présent dans les deux premières publications : la prise en compte des représentations sociales dans la conduite des politiques.

Sont ainsi étudiées et analysées les représentations de l’opinion [T, 2000 ; T, 2002], de la presse écrite [T, 2000 ; T, 2002] et de «la sphère politique et administrative» [T, 2002] quant à la pauvreté et l’exclusion sociale. La plupart de ces études mobilisent un travail sociologique d’interprétation d’entretiens et de matériaux textuels. Plus encore, l’analyse des représentations, particulièrement chez Michel Autès, utilise les concepts de science politique en parlant de «cadre cognitif», de «référentiel» ou de «dimensions cognitives et normatives». Les articles portant sur

les représentations dans la presse écrite mettent en évidence le fait que la parole des pauvres est pour l'essentiel *médiatisée* et fonctionne sur le registre du témoignage et de la personnification. De la même manière, sont privilégiés les récits de certains «types» de personnes pauvres : SDF, mal-logés, chômeurs et habitants de quartiers difficiles. Les rapports s'approprient les résultats de ces recherches pour en faire un axe prioritaire à étudier pour améliorer la connaissance de la pauvreté. C'est ce que l'on peut lire dans l'avant-propos du premier rapport. En effet, en réponse «aux incertitudes de la statistique» qui «excluent 2% de la population» et «se heurtent à de nombreuses limites» [R, 2000, p. 41-45], il apparaît que l'étude des représentations réponde à la nécessité «d'autres voies de connaissance à explorer». Il semble que, ainsi aux côtés de la mesure statistique, l'ONPES ait voulu dans ses premières années compléter la connaissance des phénomènes de pauvreté et plus particulièrement des politiques en la matière par des analyses qualitatives des cadres normatifs guidant les décisions publiques. C'est ce qu'on peut également lire dans le deuxième rapport : ce dernier met moins en avant les limites des indicateurs mais il souligne que l'étude des représentations «permet de rendre compte des processus à l'œuvre dans la rencontre entre des mouvements réels de la société et leur mise en forme par des acteurs sociaux confrontés aux nécessités de l'action. Elle permet en définitive de disposer d'outils permettant de "décrypter" les discours, d'analyser comment la réalité est perçue, diagnostiquée, mise en forme par les individus afin d'"informer" leur action» [R, 2002].

La question des représentations est traitée dans le troisième rapport de manière plus marginale. En effet, seul un article est consacré à l'opinion des ménages et aux représentations des causes de la pauvreté et de l'exclusion. En revanche, les politiques publiques continuent d'être abordées, mais d'une manière différente. En effet, les publications de 2004 et 2006 introduisent l'ambition discrète de tirer les leçons de l'évaluation de l'impact des politiques contre la pauvreté et l'exclusion. Comme le rappelle le premier rapport, la question de l'évaluation des politiques publiques n'entre pas dans les missions de l'Observatoire. Toutefois, dans le rapport 2004, les rédacteurs indiquent que «l'Observatoire a souhaité préciser le rôle des prestations sociales sur la réduction de la pauvreté, ainsi que l'impact des réformes socio-fiscales récentes sur les ressources des ménages pauvres» [R, 2004]. Cette évaluation des impacts s'est portée sur le thème du logement [T, 2004] et sur celui des politiques de l'emploi [T, 2006].

Les travaux 2004 abordent les politiques publiques de ce point de vue. Ces réformes mises en place entre autres pour réduire les «trappes» à inactivité se caractérisaient par une modification des barèmes fiscaux permettant ainsi de réduire les distorsions entre le passage du chômage à l'activité. L'article de Marie Leclair et Béatrice Sédillot montre les effets de la réduction du nombre de contrats aidés sur les effectifs des allocataires du RMI bénéficiant d'un dispositif de politique de l'emploi. Il estime entre autres que le redéploiement des contrats aidés vers le secteur non marchand du fait du plan de cohésion sociale de 2005 «devrait favoriser l'accès des allocataires de minima sociaux aux contrats aidés» [T, 2006].

Des frontières fragiles

Plus généralement, le relevé des allusions aux politiques publiques dans les rapports et travaux de l'ONPES conduit à souligner une difficulté, sinon une ambiguïté constitutive, dans les missions de l'Observatoire. La thèse officielle, tirée de l'interprétation de l'article de la loi de 1998 et de son décret d'application, est simple : la séparation entre observation (ONPES), consultation et conseil au gouvernement pour les politiques (CNLE) et évaluation. Pour autant, dans la réalité, les choses apparaissent plus complexes.

Comme nous le fait observer un ancien membre de l'Observatoire, les onze indicateurs installés depuis 2005 constituent un constat qui ne peut, en creux, que poser la question des politiques à mener et de l'efficacité ou de la pertinence des politiques en cours ou passées. Certes, ces indicateurs ne sont pas des indicateurs d'évaluation : d'autres personnes interrogées insistent sur le fait qu'il s'agit d'indicateurs « *d'état ou de diagnostic* », ce qui est également indiqué dans le rapport 2008 (page 24). Mais le projet de séparer les constats et les politiques est, d'un point de vue réaliste, quelque peu chimérique. Plusieurs preuves concrètes de la fragilité de la séparation entre ces trois activités ont été données au cours de la vie de l'Observatoire (sensibilité politique quant à la publication du rapport 2006 ; débat animé quant à la discussion sur les indicateurs censés mesurer l'action actuelle pour la réduction de la pauvreté d'un tiers). Les onze indicateurs ne sauraient certes être considérés comme relevant de la constatation d'une quelconque causalité entre action gouvernementale et situation de la pauvreté : ils ne s'inscrivent pas dans une démarche d'évaluation au sens strict ; leur publication invite cependant automatiquement à faire le lien.

De la même manière, les membres de l'Observatoire interrogés prennent beaucoup de soin pour indiquer que leur mission est de rassembler des données, et non d'en tirer des orientations politiques pour conseiller le gouvernement : la lecture des rapports, cependant, ne peut laisser grand doute sur le fait que l'organisme préconise implicitement ou parfois plus explicitement certaines orientations *générales*. L'Observatoire ne conseille pas tel ou tel programme concret, mais, à travers son analyse, il met l'accent sur les manques ou les limites des politiques qui ont été menées pendant la période où il « observe » ou sur des représentations qu'il estime plus exactes. C'est évidemment le cas pour la discussion menée à propos des incitations et du caractère « rémunérateur » du travail. La discussion sur les représentations de la pauvreté illustre aussi une façon pour l'Observatoire de signaler, fût-ce indirectement, que des programmes ou des politiques peuvent aisément être construits sur des représentations inadéquates et, partant, être inefficaces et non pertinents. Sa parole est par ailleurs directement en débat entre les politiques gouvernementales, d'un côté, et les contestations de mouvements qui mettent en cause sa façon d'aborder et de mesurer la pauvreté et l'action gouvernementale, de l'autre.

Toutefois, le brouillage de ces frontières entre observation, aide à la décision ou conseil et évaluation ne semble pas, jusqu'à présent, avoir empêché l'Observatoire de garder une place relativement « indépendante » dans le forum de la communauté

de politique sectorielle de la pauvreté. Il faut aussi considérer ici que l'insertion institutionnelle de l'Observatoire apparaît spécifique d'une situation française, dès que l'on essaie de le comparer avec des équivalents étrangers dont nous faisons l'hypothèse qu'ils n'existent pas, au sens strict. Le point central de cette spécificité est le poids singulier en France de la statistique d'État et son quasi-monopole de l'expertise, qui a été bien étudiée par ailleurs.

Bibliographie

- Barbier J.-C., 1996, «Constructing categories for comparisons of family-policy making», in Cross-national research papers, 4th series, n° 4, *Comparing Families and Family Policies in Europe*, Hantrais L. and Letablier M. T., ed., Loughborough University, p. 100-106.
- Barbier J.-C., Brygoo A. et Tarquis F., 1998, «Actions d'insertion professionnelle en Côte-d'Or et Fonds social européen (objectif 3)», rapport final pour le Conseil général, février, 85 p. + annexes.
- Barbier J.-C., Brygoo A., Viguié F. et Tarquis F., 2002, «France: precarious employment, policy analysis report», ESOPE fifth framework project, February, 85p.
- Barbier J.-C., 2002, «Des modèles d'insertion en Europe?», in *Ruptures, segmentations et mutations du marché du travail*, Tremblay D.-G., Dagenais L.F. dir., Presses de l'Université du Québec, Ste Foy, p. 27-46.
- Barbier J.-C., 2004, «A Comparative Analysis of "Employment Precariousness" in Europe», in Letablier M.T., ed., *Learning from Employment and Welfare Policies in Europe*, p. 7-18. European Xnat Cross-national research papers [<http://www.xnat.org.uk/>].
- Barbier J.-C., 2004, «La stratégie européenne pour l'emploi : genèse, coordination communautaire et diversité nationale», avec la contribution de Ndongo S. Sylla, Document de travail CEE, n° 16, Noisy-le-Grand.
- Barbier J.-C., 2005, «La précarité, une catégorie française à l'épreuve de la comparaison internationale», note critique, *Revue française de sociologie*, n° 46-2, p. 351-371, avril-juin.
- Barbier J.-C., 2005, «The European Employment Strategy: a channel for activating social protection?», in Zeitlin J. and Pochet P. with Magnusson L., eds., «The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies», Brussels: PIE-Peter Lang, p. 417-446.
- Barbier J.-C., 2005, «A comparative analysis of "employment precariousness" in Europe», in Hantrais L., McGregor S., Mangen S., *European Cross-National Research and Policy*, Cross-National Research Papers, Seventh Series: Special Issue, p. 47-55.
- Barbier J.-C., 2005, «Research on "Open Methods of Coordination" and National Social Policies: What Sociological Theories and Methods?», in Bredgaard T. and Larsen F. (eds), *Employment Policy from Different Angles*, Copenhagen: DJØEF Publishing, p. 47-74.

- Barbier J.-C., 2006 (avec des contributions de Sylla N.S. et Eydoux A.), «Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi», Rapport pour la DARES (ministère du Travail), CEE, janvier. <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/EES/barbier.pdf>; voir aussi <http://www.cee-recherche.fr/fr/rapports.htm>; voir aussi <http://matisse.univ-paris1.fr/>
- Colomb F., 2007, «Employment policies: the construction of a policy category», Paper presented at the 2nd joined doctoral ESPAnet/RECWOWE workshop «Development of work and welfare reform in European societies», University of Hamburg, Germany, October 5-6. 62 17/09/2008 63 17/09/2008 64 17/09/2008 65